

VU Research Portal

The Contribution of International Fisheries Law to Human Development

van der Burgt, N.M.J.

2010

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van der Burgt, N. M. J. (2010). *The Contribution of International Fisheries Law to Human Development: An Analysis of Multilateral and ACP-EC Fisheries Instruments*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting

De bijdrage van juridische visserij-instrumenten aan de normatieve consensus ten aanzien van menselijke ontwikkeling staat centraal in dit proefschrift. Een analyse van multilaterale en ACP-EG visserijverdragen laat zien in welke mate de ontwikkelingskant van duurzame ontwikkeling een plaats heeft, en een betere positie kan krijgen, binnen het hedendaagse internationaal visserijrecht.

1. Visserijrecht en Menselijke Ontwikkeling

Menselijke ontwikkeling kan worden gezien als een proces dat tot doel heeft het vergroten van de kansen van mensen om een behoorlijke levensstandaard te bereiken. Hieronder vallen onder andere het mogelijk maken van keuzes die leiden tot een langer en gezonder leven, het vergaren van kennis en toegang tot (natuurlijke) hulpbronnen. Het veronachtzamen van deze dimensie, die de impact van visserij op levensonderhoud en voedselvoorziening van mensen reguleert, leidt tot onduurzame ontwikkeling. Helaas blijkt menselijke ontwikkeling vaak onderbelicht in relatie tot economische of biologische aspecten van visserij. Armoedebestrijding en voedselzekerheid vergen meer aandacht voor een rechtvaardige verdeling van visserijopbrengsten tussen de huidige generaties, vooral in Noord-Zuid perspectief. De kansen voor het bevorderen van menselijke ontwikkeling liggen met name binnen de productieve sectoren in ontwikkelingslanden, zoals bijvoorbeeld de lokale (kleinschalige) visserij sector. Terwijl vissers die werkzaam zijn in de kleinschalige en arbeidsintensieve visserij vaak in armoede leven, hebben zij de potentie een belangrijke bijdrage te leveren aan armoedebestrijding en voedselzekerheid in hun directe omgeving.

Deze studie koppelt de discussie of en hoe menselijke ontwikkeling deel uitmaakt van visserijrecht aan het concept van duurzame ontwikkeling. Dit concept wordt geaccepteerd als een politieke, juridische en morele reactie van de internationale gemeenschap op wereldwijde fundamentele milieu- en ontwikkelingsproblemen. Dit betekent echter niet dat er overeenstemming bestaat over de precieze definitie van duurzame ontwikkeling. De meest gangbare definitie blijft die van de Brundlandt Commissie uit 1987:

Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling waarin tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van huidige generaties zonder de mogelijkheden weg te nemen dat ook toekomstige generaties in hun behoeften kunnen voorzien

Duurzame ontwikkeling wordt veelal gehanteerd door middel van haar pijlerstructuur, waarbij de pijlers – waaronder milieu en ontwikkeling – onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het bereiken van duurzame ontwikkeling is dan ook afhankelijk van een balans tussen de verschillende pijlers. Dit onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de menselijke ontwikkelingspijler binnen visserijrecht.

Onderzoeksvragen en Methodologie

Het is de vraag of het belang van (menselijke) ontwikkeling als een substantieel onderdeel van duurzame ontwikkeling wordt erkend in het internationaal visserijrecht. Binnen internationaal visserijrecht spitst deze vraag zich vooral toe op visserijverdragen, gezien de grote toename daarvan gedurende de afgelopen decennia. Een analyse van deze verdragen en hun terminologie kan laten zien in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de menselijke ontwikkelingspijler beter vorm te geven. De hoofdvraag in dit onderzoek is dan ook:

In welke mate bevatten juridische visserij-instrumenten een normatieve consensus ten aanzien van menselijke ontwikkeling?

De vraag of en in welke mate menselijke ontwikkeling onderdeel uitmaakt van juridische visserij-instrumenten wordt onderzocht op basis van een drietal door het onderzoek geïdentificeerde indicatoren: het rechtvaardigheidsbeginsel, armoedebestrijding en participatie. Deze studie gebruikt het concept normatieve consensus als maatstaf om aan te geven of deze beginselen onderdeel uitmaken van (een categorie) visserij-instrumenten. Er zal worden vastgesteld dat er sprake is van normatieve consensus indien er een algemene overeenstemming tussen staten bestaat over de formulering van bepaalde normen of maatregelen in relatie tot deze drie indicatoren in een meerderheid van de te analyseren instrumenten. Gezien de proliferatie van visserijverdragen in de afgelopen decennia, beperkt dit onderzoek zich in de eerste plaats tot de rechtsbron van 'verdragen'. Om echter een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de (zich ontwikkelende) normatieve consensus wordt in de tweede plaats ook gekeken naar 'andere juridisch relevante instrumenten' (ook wel "soft-law" genoemd). Een derde categorie van juridische instrumenten in het onderzoek bestaat uit de 'ACP-EG bilaterale visserijverdragen'. Vanwege het bilaterale karakter van deze verdragen, en de verankerde doelstelling van duurzame ontwikkeling in het onderliggende ACP-EG raamwerk, zouden deze verdragen een gedetailleerder invulling kunnen geven aan de toepassing van menselijke ontwikkeling binnen visserij. Het onderzoek omvat zowel de preambule als de juridische tekst van de visserij-instrumenten.

2. Vormgeving van Duurzame Ontwikkeling binnen Visserijrecht

De internationale conferenties over duurzame ontwikkeling in Stockholm (1972), Rio de Janeiro (1992) en Johannesburg (2002) hebben een belangrijke rol gespeeld bij de verdere uitwerking van het concept van duurzame ontwikkeling. De Rio conferentie heeft de ontwikkelingspilaar als substantieel onderdeel van duurzame ontwikkeling op de kaart gezet en de onlosmakelijkheid daarvan met milieubehoud onderstreept. Ook binnen het hedendaagse visserijrecht hebben deze conferenties een impuls tot de ontwikkeling van nieuw recht gegeven. Deze conferenties en de daaruit voortkomende verklaringen benadrukken een aantal aspecten van menselijke ontwikkeling als onderdeel van de

definitie van duurzame ontwikkeling binnen visserij. In de eerste plaats wordt de cruciale rol van visserij als belangrijke voedingsbron en bron voor levensonderhoud in ontwikkelingslanden bevestigd. In de tweede plaats is het rechtvaardigheidsbeginsel terug te vinden in elementen als rechtvaardige toegang tot en verdeling van de opbrengsten van de maritieme hulpbronnen, armoedebestrijding en participatie. In de derde plaats wordt voor het bereiken van duurzame ontwikkeling binnen visserij een aanzienlijk belang toegekend aan twee groepen: vrouwen en de lokale (kleinschalige) visserijsector.

Daarnaast is ook gekeken naar de formulering van duurzame ontwikkeling in visserij verdragen en andere juridisch relevante instrumenten. Wanneer wordt gekeken naar de definitie van “duurzame ontwikkeling” binnen visserijverdragen, blijken de beginselen van de maximale duurzame vangst en het optimale gebruik van levende maritieme hulpbronnen prominent aanwezig. Terwijl verdragen zich expliciet richten op maximale productiviteit en behoud van vangstcapaciteit, speelt de menselijke dimensie met name impliciet door: de maritieme hulpbronnen moeten beschikbaar blijven voor volgende generaties. Kwetsbare groepen staten welke zijn geïdentificeerd en waarvoor speciale aandacht wordt gevraagd zijn de geografisch benadeelde staten en de niet aan zee grenzende staten; binnen de staat erkennen meerdere verdragen de kleinschalige visserijsector als kwetsbare groep.

De overige juridisch relevante instrumenten weerspiegelen een bredere interpretatie van duurzame ontwikkeling en refereren vaker expliciet naar de term duurzame ontwikkeling. De belangrijkste componenten zijn vergelijkbaar met hetgeen is neergelegd in de verdragen: optimaal en duurzaam gebruik van maritieme hulpbronnen. Een belangrijke aanvullende bijdrage aan de definitie van duurzame ontwikkeling is de uitwerking van het rechtvaardigheidsbeginsel met betrekking tot de huidige generatie, zoals bijvoorbeeld door middel van het concept van voedselzekerheid. De kwetsbare groepen die worden geïdentificeerd zijn dezelfde als de groepen die worden genoemd in de verdragen, met als aanvulling kleine-eiland ontwikkelingsstaten. Vergelijking van deze instrumenten laat zien dat zij zich baseren op zowel het beginsel van ‘duurzaam gebruik’ als het overkoepelende concept van ‘duurzame ontwikkeling’. Duurzaam gebruik legt de nadruk op de continuïteit van het regenereren van hulpbronnen met menselijk gebruik als uiteindelijk doel. Hoewel daarin ook het beginsel van rechtvaardigheid besloten ligt, is dat beginsel meer expliciet en duidelijker uitgewerkt als onderdeel van duurzame ontwikkeling, waar de bredere doelstelling van menselijke ontwikkeling onderdeel van uit maakt.

3. De Juridische Componenten van Menselijke Ontwikkeling

Voor een analyse van de menselijke ontwikkelingspijler binnen juridische visserij-instrumenten is het noodzakelijk eerst de belangrijkste componenten van deze pijler te identificeren. Binnen dit onderzoek wordt duurzame ontwikkeling beschouwd als een “meta beginsel”, hetgeen inhoudt dat het voortbouwt op bestaande juridische beginselen. Dit impliceert dat er bestaande beginselen (of componenten) zijn die inhoud geven aan de pijler van menselijke ontwikkeling. Als wordt gekeken naar de ontwikkelingen

in de laatste decennia wordt duidelijk dat de benaderingswijze van ontwikkelingsrecht en meer specifiek van armoede zich heeft verbreed: waar ontwikkeling in de jaren vijftig met name werd gezien als een fase van economische processen waar een land doorheen moest, stonden in de jaren zeventig de basisbehoeften van de mens centraal. De jaren tachtig werden gedomineerd door een discussie over het recht op ontwikkeling. Armoede werd een steeds meer omvattend en multidimensionaal begrip en uiteindelijk werd in het begin van deze eeuw geconcludeerd dat dit begrip te breed en allesomvattend was om nog effectief te kunnen zijn. De Wereldtop Duurzame Ontwikkeling te Johannesburg (2002) onderschrijft dat het niet meer moet gaan om de totstandkoming van nieuwe bepalingen, maar dat de nadruk moet komen te liggen op de naleving van bestaande afspraken, zoals de Millenniumdoelstellingen om in 2015 de wereldarmoede substantieel te hebben vermindert, en betere integratie tussen milieu- en ontwikkelingsbeleid.

In de laatste decennia wordt ook de symbiose tussen menselijke ontwikkeling en mensenrechten steeds duidelijker. Terwijl menselijke ontwikkeling kan worden omschreven als een proces dat toeziet op de verbetering en toename van menselijke mogelijkheden en keuzes die leiden tot een respectvol en waardevol leven, ziet het mensenrechtendiscours op het idee dat op basis van sociale contracten alle mensen recht hebben op een menswaardig leven en bescherming tegen bepaalde misbruiken en ontberingen. Armoede wordt hierbij in toenemende mate niet gezien als een natuurlijke staat maar met name als het gevolg van het falen van het naleven van mensenrechten. Armoedebestrijding is daarmee onderdeel gaan uitmaken van het mensenrechten discours, waarbij het veiligstellen van mensenrechten als voorwaarde wordt gezien om te komen tot effectievere armoedebestrijding.

Gebaseerd op de 2002 ILA verklaring, inhoudende de (zich ontwikkelende) beginselen van duurzame ontwikkeling, worden de beginselen van rechtvaardigheid, armoedebestrijding en participatie (binnen deze studie) als de meest relevante beginselen en juridische bouwstenen van menselijke ontwikkeling gezien. Het eerste component, het beginsel van rechtvaardigheid, is niet enkel een algemeen beginsel van internationaal recht: binnen verdragen bestaat een toenemende consensus over de formulering van het rechtvaardigheidsbeginsel binnen specifieke rechtsgebieden, zoals het milieu- en ontwikkelingsrecht. Toepassingen van het rechtvaardigheidsbeginsel waarvan wordt verwacht dat ze onderdeel zijn van de menselijke ontwikkelingspijler in visserijrecht zijn rechtvaardigheid tussen huidige generaties en het optimaal gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het rechtvaardigheidsbeginsel bestrijdt sociaal-economische asymmetrie van toegang tot en gebruik van natuurlijke hulpbronnen en vereist een minimale voldoening van eerste levensbehoeften. Het zijn deze levensbehoeften – zoals voedsel, een toereikende levensstandaard, onderwijs en medische verzorging – waar het rechtvaardigheidsbeginsel en het tweede genoemde beginsel van armoedebestrijding overlap vertonen. Gezien de toenemende verwevenheid van armoede met het mensenrechtendiscours zijn belangrijke uitwerkingen van het beginsel van armoedebestrijding te vinden in het concept van voedselveiligheid en aan armoede gerelateerde mensenrechten. Een derde component dat de menselijke ontwikkelingspijler onderbouwt is het beginsel van participatie. Dit beginsel ziet op actieve en geïnformeerde participatie van de armen

(waarvan gradaties verschillen tussen toegang tot informatie tot participatie in besluitvorming). In het onderzoek wordt specifiek gekeken naar participatie door middel van toegang tot informatie en door middel van capaciteitsontwikkeling en zelfontplooiing.

4. De Relatie tussen Lokale Visserijsector en Menselijke Ontwikkeling

Voordat wordt onderzocht of deze beginselen ook daadwerkelijk onderdeel uitmaken van juridische visserij-instrumenten wordt eerst gekeken naar een ander aspect dat van belang is voor de menselijke ontwikkelingspijler: de kleinschalige visserijsectoren in ontwikkelingslanden. Eerder is al geconcludeerd dat armoedebestrijding zich onder meer richt op zogenaamde productieve sectoren. Daarnaast is de kleinschalige visserijsector geïdentificeerd als een belangrijk element binnen het begrip duurzame ontwikkeling in het kader van visserijrecht. Maar waar hebben we het over als we over deze groep vissers spreken?

Er blijkt geen overeenstemming te bestaan over een definitie. “De sector” wordt als te breed en divers beschouwd om binnen een definitie te passen: wat kleinschalig is in het ene land, is dat niet in een ander land of regio. Ook blijkt er geen overeenstemming te bestaan over hoe armoede zich heeft gemanifesteerd in lokale visserijgemeenschappen; deze relatie is pas sinds relatief korte tijd onderhevig aan onderzoek. Om echter te begrijpen hoe de ontwikkelingspijler onderdeel uitmaakt van juridische visserij-instrumenten is het belangrijk dat er een duidelijk inzicht bestaat in deze onderliggende relatie tussen armoede en lokale vissersgemeenschappen. Echter, bestaande visies over armoede binnen visserij blijken zeer beperkt. Enerzijds wordt geargumenteed dat het regime van vrije toegang tot visserij ertoe zal leiden dat meer mensen zich zullen toeleggen op visserij hetgeen uiteindelijk zal leiden tot de overexploitatie van hulpbronnen. De consequentie hiervan is een lager inkomen voor vissers en verarming van de lokale vissersgemeenschappen. Anderzijds wordt visserij, vanwege haar vrije toegang, gezien als laatste redmiddel voor de armen, hetgeen impliceert dat het met name de armen zijn die hierdoor worden aangetrokken. Uiteindelijk zijn deze visies gebaseerd op hetzelfde uitgangspunt: het idee van armoede wordt met name uitgelegd aan de hand van het beginsel van vrije toegang tot natuurlijke hulpbronnen. Samengevat zijn alle verklaringen gebaseerd op economische (productiviteit) en biologische (vrije toegang leidt tot overexploitatie) aspecten van visserij. Deze standpunten hebben geleid tot een “starre” zienswijze met betrekking tot de relatie tussen armoede en visserij en hebben de integratie van andere aspecten van armoedebestrijding geremd. In tegenstelling tot de evolutie die armoede en ontwikkeling hebben doorgemaakt van enkel inkomensgerelateerd naar een multidimensionaal concept heeft deze ontwikkeling niet (geheel) plaatsgevonden binnen het visserijrecht. Het is sinds het begin van deze eeuw dat er een geleidelijke verbreding op gang lijkt te komen van het armoedebegrip binnen visserij. Het is met name de FAO (Voedsel- en Landbouworganisatie) die benadrukt dat er meer onderzoek dient te komen naar de relatie tussen visserij en armoede; een roep die is versterkt als gevolg van de huidige voedselcrisis. Op basis van deze bevindingen kan echter worden verwacht dat er een kloof zal zijn tussen de (potentiële) invloed van kleinschalige visserij

op armoedebestrijding enerzijds en haar huidige (minimale) rol binnen het juridische discours anderzijds.

5. Een Kader van Internationaal Recht: het VN Verdrag inzake het Recht van de Zee

De analyse van multilaterale visserij-instrumenten begint met een uitvoerige beschouwing van het VN verdrag inzake het recht van de zee: een omvangrijk verdrag met betrekking tot het gebruik van de zee en haar natuurlijke hulpbronnen. Het verdrag van 1982 reguleert onder meer het beheer en de instandhouding van levende rijkdommen; een ingewikkelde taak gezien het migrerende karakter van vissen.

Ontwikkelingslanden hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het uiteindelijke zeerechtverdrag in 1982. In de fase na de dekolonisatie legden ontwikkelingslanden de nadruk op het behoud van eigen natuurlijke hulpbronnen. Onder deze groep bestond overeenstemming over het idee dat de maritieme hulpbronnen gebruikt zouden moeten worden voor de economische ontwikkeling en het welzijn van de eigen bevolking. Dit was het uitgangspunt voor de onderhandelingen voor een nieuw mondiaal regime voor de zeeën en oceanen. Tijdens de onderhandelingen zijn verschillende voorstellen ingediend waarin werd geformuleerd dat het beheer van visbestanden en visserij als doel heeft de aanvoer van vis als voedsel voor de mensheid veilig te stellen. Daarnaast lag de focus op de specifieke belangen van kuststaten, zonder daarbij de belangen van niet-kuststaten uit het oog te verliezen. Deze ontwikkelingen hebben uiteindelijk geleid tot het concept van de exclusieve economische zone (EEZ): een functionele zone, onmiddellijk aansluitend aan de territoriale zee, waarin de kuststaat tot 200 zeemijl vanaf de kust (basislijn) over soevereine rechten beschikt over levende en niet-levende maritieme hulpbronnen. Aangezien veel kuststaten deze uitbreiding van jurisdictie al ruim voor de inwerkingtreding van het zeerechtverdrag in 1994 hadden uitgeroepen, kan de EEZ tevens worden beschouwd als gewoonterecht.

Deel V van het zeerechtverdrag dat het regime van de exclusieve economische zone uitwerkt, kan worden beschouwd als een algemeen juridisch raamwerk. De grondslag van het visserijrecht binnen de EEZ is neergelegd in de artikelen 61 en 62: optimaal gebruik van maritieme hulpbronnen zonder dat dit zal leiden tot overexploitatie. Diverse elementen van het visserijrecht zijn hierin te vinden, zoals de maximum duurzame vangsten, de totaal toegestane vangst, de vangstcapaciteit en de toewijzing van het surplus. Het rechtvaardigheidsbeginsel, dat hieraan ten grondslag ligt, komt onder meer tot uitdrukking in de deelname van en overeenkomsten tussen staten in de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Het is de taak van de staten hieraan verdere duurzame uitvoering te geven. Terwijl de economische bepalingen en, in toenemende mate, de biologische kernbegrippen van het zeerechtverdrag verder worden ontwikkeld, is dat in mindere mate het geval voor de bepalingen die zien op het ontwikkelingsaspect binnen visserij. Zo is bijvoorbeeld het beginsel van surplus, dat oorspronkelijk was bedoeld voor geografisch benadeelde of niet aan zee grenzende staten, nauwelijks verder uitgewerkt door statenpraktijk. Dit geldt ook voor de verwijzingen naar de belangen van lokale visserijgemeenschappen en de voedselzekerheid van de bevolking van de kuststaten.

Ondanks dat de menselijke ontwikkelingspijler ten grondslag ligt aan deze beginselen zijn deze niet optimaal uitgewerkt door staten, terwijl dat wel het geval is met andere beginselen uit het zeerechtverdrag. Echter, in een wereld die in toenemende mate wordt gekenmerkt door ongelijkheid in toegang tot voedsel kan een expliciete menselijke ontwikkelingspijler niet ontbreken. Een 'herformulering' van bestaande beginselen zou hiervoor een oplossing kunnen bieden.

6. Analyse van Multilaterale Visserijverdragen en Andere Juridisch Relevante Instrumenten

Nadat de basisbeginselen van internationaal visserijrecht zijn uiteengezet focust de studie zich op de analyse van multilaterale visserij-instrumenten. Het doel van de analyse is te bepalen of de menselijke ontwikkelingspijler onderdeel uitmaakt van dit onderdeel van het internationaal visserijrecht. Er wordt gekeken of er normatieve consensus bestaat ten aanzien van de manier waarop het rechtvaardigheidsbeginsel, armoedebestrijding en participatie onderdeel uitmaken van deze juridische instrumenten. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden of er zich verschillen voordoen tussen de verschillende typen van juridische instrumenten wordt onderscheid gemaakt tussen verdragen en andere juridisch relevante instrumenten.

Het rechtvaardigheidsbeginsel is op verschillende manieren terug te vinden in de juridische instrumenten: als overkoepelend doel (vaak verwoord in de preambule) en door het beginsel van optimaal gebruik van hulpbronnen. Er kan worden geconcludeerd dat normatieve consensus bestaat over de toepassing van het rechtvaardigheidsbeginsel in een interstatelijke context. Het merendeel van de juridische instrumenten bevat maatregelen die erop toezien dat de noden van ontwikkelingslanden in overweging worden genomen en dat aan deze landen (technische) assistentie wordt verleend. Er bestaat echter geen duidelijke overeenstemming over de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan deze (algemene) maatregelen. Een vergelijkbare conclusie kan worden getrokken met betrekking tot het bestaan van normatieve consensus over de toepassing van het rechtvaardigheidsbeginsel binnen een staat. Hieraan wordt inhoud gegeven door maatregelen waarin rekening wordt gehouden met de (vaak kwetsbare) positie van lokale visserijgemeenschappen. Echter, een nadere uitwerking van deze vaak algemene maatregelen ontbreekt. Tevens blijkt dat de verschillende typen juridische instrumenten deze groep anders benaderen. Terwijl verdragen met name het beheer en behoud van visserij door de kleine visserijgemeenschappen benadrukken, brengen de andere juridisch relevante instrumenten deze gemeenschappen expliciet in verband met de begrippen voedselzekerheid en levensonderhoud. Er dient een kanttekening te worden geplaatst dat ook deze maatregelen zeer algemeen van aard zijn: er bestaat geen overeenstemming en er worden geen definities gegeven voor de verschillende termen, zoals oorspronkelijke bewoners, traditioneel, en kleinschalig, waarmee wordt verwezen naar de lokale visserijgemeenschappen.

Het idee van armoedebestrijding kan zowel worden teruggevonden in visserij-instrumenten door maatregelen die zien op voedselzekerheid als veiligheid op zee. Met

dit laatste worden maatregelen bedoeld die toezien op de veiligheid van vissersboten, training van bemanning (o.a. zwemmen, eerste hulp etc), minimum eisen aan materiaal t.b.v. de veiligheid op zee alsmede de beschikbaarheid daarvan. Dit is met name relevant voor de kleinschalige visserij omdat binnen deze groep de meeste slachtoffers vallen op zee en de invloed daarvan op armoede (door het wegvallen van de kostwinnaar) het grootst is. De maatregelen die toezien op de veiligheid op zee zijn echter niet voldoende om te kunnen concluderen dat er sprake is van een normatieve consensus: binnen visserijverdragen valt de kleinschalige visserij buiten de toepassing (deze zijn namelijk gebaseerd op criteria als bootlengte etc.). Een aantal van de andere juridisch relevante instrumenten benoemt enkel de relevantie van dit aspect, waaronder de erkenning van het feit dat voor de kleinschalige visserijsector de consequenties van onveiligheid op zee het meest voelbaar zijn.

Gestoeld op het rechtvaardigheidsbeginsel en het beginsel van armoedebestrijding kan het concept van voedselzekerheid worden beschouwd als een belangrijke catalysator voor de menselijke ontwikkelingspijler. Hoewel er normatieve consensus bestaat over voedselzekerheid als overkoepelend doel van het visserijrecht, verschillen de juridische instrumenten in hun benadering. Een element van voedselzekerheid waarover zeer duidelijk overeenstemming bestaat is het optimaal gebruik van hulpbronnen. De verdragen voorzien met name in technische maatregelen om dit doel te bereiken, terwijl de toegevoegde waarde van de andere juridisch relevante instrumenten bestaat uit het expliciet maken van het optimaal gebruik van hulpbronnen als onderdeel van armoedebestrijding. Dit kan van belang zijn voor de verdere vorming van de menselijke ontwikkelingspijler binnen het visserijrecht omdat het zeer expliciet benoemen van voedselzekerheid een betere aansluiting vindt tot het mensenrechtendiscours. Indien deze aansluiting bestaat, zou het instrumentarium van het mensenrechtendiscours dat armoedebestrijding als doel heeft, kunnen worden gebruikt als onderdeel van visserijrecht. Een versterking van de menselijke dimensie – zonder daarbij af te doen aan de op beheer en behoud gerichte maatregelen – kan dus bijdragen aan een betere inbedding van menselijke ontwikkeling binnen visserij en uiteindelijk aan een betere balans tussen de milieu- en ontwikkelingspijler.

Er bestaat geen normatieve consensus over de aanwezigheid van het beginsel van participatie. Een belangrijk onderdeel van participatie is gerelateerd aan het informeren van mensen zoals opleiding, toegang tot informatie en deelname aan besluitvorming. Deze elementen zijn echter nauwelijks te vinden binnen de verschillende visserij-instrumenten. Deelname aan besluitvorming op interstatelijk niveau maakt wel onderdeel uit van de instrumenten, niet op het niveau binnen een staat (waarbij groepen als vissers of vrouwen worden betrokken). Een tweede manifestatie van het participatiebeginsel is gebaseerd op capaciteitsontwikkeling en zelfontplooiing. Deze maatregelen zijn met name bedoeld voor groepen binnen een staat. Zij vinden het meeste toepassing in de categorie van de andere juridisch relevante instrumenten en hebben bijvoorbeeld betrekking op de participatie van lokale vissers in de verwerkingsindustrie. Daarbij wordt de nadruk gelegd op werkgelegenheid en inkomen. Opvallend is de afwezigheid van maatregelen met betrekking tot de participatie van vrouwen, zeker gezien er in de literatuur overeen-

stemming bestaat over de cruciale rol van vrouwen binnen visserij.

Er kan worden geconcludeerd dat de maatregelen die armoedebestrijding als doel hebben met name zijn gekoppeld aan het perspectief van de natuurlijke hulpbron en in veel mindere mate aan het perspectief van menselijke ontwikkeling van visserij. Het idee van armoedebestrijding binnen visserijrecht heeft dus (nog) geen toepassing op iets anders dan de hulpbron (vis) zelf. Dit betekent dat de menselijke ontwikkelingspijler (nog) niet overtuigend onderdeel uitmaakt van multilaterale visserij-instrumenten. Daarbij kan worden opgemerkt de andere juridisch relevante instrumenten een belangrijke rol spelen in de eerder genoemde "herformulering" van deze pijler. Dit gebeurt met name door de verbreding van de begrippen armoede, voedselzekerheid en kostwinning en de specifieke toepassing daarvan binnen visserijrecht.

7. Een Europees Kader: het Externe Visserijbeleid in Relatie tot de ACP Landen

Nadat is onderzocht op welke wijze inhoud is gegeven aan de menselijke ontwikkelingspijler binnen multilaterale verdragen, wordt de aandacht verlegd naar visserijverdragen van een ander type: de bilaterale ACP-EG verdragen. Analyse van deze bilaterale visserijverdragen is onderdeel van de studie omdat kan worden verwacht dat binnen dit type verdragen (bilateraal karakter) de maatregelen die bijdragen aan de menselijke ontwikkelingspijler op een gedetailleerder wijze zijn uitgewerkt. Daarnaast is duurzame ontwikkeling een van de fundamentele en overkoepelende doelstellingen van de EU en is geformuleerd als een integraal beginsel.

Het Europees visserijbeleid is de afgelopen decennia onderhevig geweest aan belangrijke veranderingen. Terwijl de eerste resoluties het beheer en behoud van visserij binnen de Europese wateren reguleren, werden de effecten van het Europees visserijbeleid op de wateren van ontwikkelingslanden niet of nauwelijks benoemd. Het is met name de beleidsherziening van 2002 die een belangrijke rol heeft gespeeld in het herformuleren van het gemeenschappelijk visserijbeleid met het oog op de aanpassing aan de huidige omstandigheden, zoals het legitieme doel van veel ontwikkelingslanden om hun eigen visserijsector (verder) te ontwikkelen. In het groenboek (2002) wordt de nadruk gelegd op verschillende elementen van menselijke ontwikkeling, zoals de relatie tussen armoede en visserij en de rol van vrouwen. Het effect hiervan is echter niet zichtbaar in de daarna aangenomen resolutie: deze elementen worden hierin niet besproken. In dezelfde periode wordt binnen de EU de nadruk gelegd op de externe dimensie van duurzame ontwikkeling en de internationale verantwoordelijkheid van de EU daarin. Beleidsdoelstellingen worden aangescherpt in de zin dat de externe effecten van Europees beleid, zoals bijvoorbeeld de bilaterale visserijverdragen, consistent dienen te zijn met duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau. Het coherentiebeginsel speelt daarbij een belangrijke rol. Hoewel dit beginsel binnen het ontwikkelingsbeleid minder sterk is geformuleerd dan binnen in het milieubeleid, stelt het dat maatregelen, bijvoorbeeld genomen binnen het visserijbeleid, op z'n minst niet tegenstrijdig zijn met ontwikkelingsmaatregelen, danwel deze niet te niet mogen doen. Het is te verwachten dat de toepassing van dit beginsel van invloed zal zijn op de manier waarop inhoud wordt gegeven aan de menselijke

ontwikkelingspijler binnen de bilaterale visserijverdragen. Daarnaast maakt het 2000 Cotonou verdrag een belangrijk onderdeel uit van het raamwerk dat ten grondslag ligt aan de bilaterale verdragen. Dit ACP-EG verdrag bevat verschillende elementen van de menselijke ontwikkelingspijler: het stelt bestrijding van armoede centraal, waarbij belangrijke pijlers bestaan uit participatie van “civil society”, zelfontplooiing en gendergelijkheid. Er kan dan ook worden geconcludeerd dat, terwijl de specifieke visserijresoluties nauwelijks aandacht besteden aan de externe dimensie van het visserijbeleid, het onderliggende raamwerk (EG verdrag en het Cotonou verdrag) voldoende basis biedt aan de bilaterale visserijverdragen om het beginsel van menselijke ontwikkeling verder uit te werken in de specifieke context van visserij.

8. Een Analyse van ACP-EG Bilaterale Visserijverdragen

De volgende vraag is dan ook of de bilaterale visserijverdragen bouwen op de fundamenteën die geboden worden door onder meer het EG verdrag en het Cotonou verdrag. In beginsel zijn bilaterale verdragen contracten tussen staten die geen (juridisch) effect hebben op derden. Gezien echter het grote aantal bilaterale visserijverdragen dat gedurende een lange aaneengesloten periode is gesloten tussen de EG en ACP staten kan toch de vraag worden gesteld of deze “contracten” bijdragen aan de ontwikkeling van internationaal recht, in dit geval op het gebied van de menselijke ontwikkelingspijler. Dit wordt op eenzelfde manier bekeken als bij de multilaterale verdragen, namelijk of er normatieve consensus bestaat over de manier waarop de bilaterale visserijverdragen inhoud geven aan het rechtvaardigheidsbeginsel, armoedebestrijding en participatie. Om te kunnen concluderen of de beleidsherziening van 2002 hierop van invloed is geweest, wordt in de analyse een onderscheid gemaakt tussen verdragen voor de beleidsherziening (visserijverdragen) en de verdragen welke na de herziening zijn gesloten (partnerschapverdragen).

Het rechtvaardigheidsbeginsel krijgt op bilateraal niveau een specifiekere toepassing: het verwoordt de verhouding tussen de EG en de ACP landen door het vaststellen van de wederzijdse belangen. Daarbij is het zeer opvallend dat het belang van de rationele exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen uitgebreid wordt besproken, terwijl andere belangrijke beginselen zoals armoedebestrijding of participatie (kernbegrippen binnen het Cotonou verdrag) niet worden genoemd. Andere “spelregels” tussen de ACP en EG betreffen de financiële compensatie en de daaraan gestelde voorwaarden en de plicht tot consultatie: waar in de eerste verdragen de plicht bestond andere visserijmogelijkheden ter beschikking te stellen in geval van achteruitgang in het visbestand zijn nu regels vastgelegd over consultatie en aanpassing van betaling.

Ook met betrekking tot armoedebestrijding laten de bilaterale verdragen een andere invulling zien. Het valt op dat kernbegrippen zoals armoedebestrijding en voedselzekerheid niet danwel nauwelijks voorkomen in de verdragen. Maatregelen die effect kunnen hebben op voedselzekerheid zijn de regels dat Europese schepen (een deel van) hun vangst aan land moeten brengen in de havens van de ACP staten. Deze maatregel is echter in meer vrijblijvende vorm terug te zien in de nieuwe partnerschap

verdragen. Wat opvalt is dat in de partnerschapsverdragen meer nadruk wordt gelegd op stimulering van de verwerkingsindustrie. Het doel daarvan is onder meer verbetering van (kennis over) de verwerkingsindustrie, door aanpassing van infrastructuur en promotie van lokale consumptie van vis(producten). De verdragen bevatten nauwelijks maatregelen die betrekking hebben op de lokale visserijgemeenschap als zodanig. Er worden zones aangewezen (welke in de nieuwe verdragen zijn opgerekt tot gemiddeld 12 zeemijlen vanaf de basislijn) waartoe de Europese vloot geen toegang heeft. Een aantal van de partnerschapverdragen, zoals die met Mauretanië en Marokko, laten een meer uitgebreid pakket van maatregelen zien voor de ontwikkeling van kleinschalige visserij. Een belangrijk onderdeel daarvan bestaat uit concrete maatregelen die de veiligheid op zee verbeteren. De rest van de maatregelen wordt gekenmerkt door een indirecte relatie met armoedebestrijding, zoals bijvoorbeeld het trainen van ACP personeel met betrekking tot visserij en waarneming van visserij-activiteiten. Tevens bevatten de verdragen zeer vrijblijvende maatregelen, zoals de formulering dat de Europese visserij schepen gebruik kunnen maken van de uitrusting en voorraad in de ACP havens.

Ten slotte is het duidelijk dat er geen sprake is van normatieve consensus met betrekking tot participatie. Zoals eerder besproken kan participatie zowel worden toegepast tussen en binnen staten. De eerste vorm wordt in de visserijverdragen uitgewerkt door een toenemende nadruk op samenwerking met de regionale visserijorganisaties. Het doel daarvan is onder meer het bestrijden van illegale, ongerapporteerde en ongereguleerde visserij. Daarnaast heeft participatie betrekking op het aangaan van gemeenschappelijke (ACP-EG) ondernemingen – een uitwerking die ver van het concept van menselijke ontwikkeling staat. Vormen van participatie die direct relevant zijn voor de uitwerking van de menselijke ontwikkelingspijler zoals (de verschillende vormen van) participatie van lokale visserijgemeenschappen in visserijbeleid en regelgeving en participatie van vrouwen maken geen onderdeel uit van de bilaterale verdragen.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat, ondanks het bestaan van een duidelijke noodzaak aandacht te besteden aan het menselijke aspect van visserij binnen ontwikkelingslanden, de menselijke ontwikkelingspijler als onderdeel van de bilaterale ACP-EG visserij verdragen nauwelijks vorm heeft gekregen. De maatregelen die van belang zijn voor menselijke ontwikkeling hebben betrekking op de verbetering van de verwerkingsindustrie, de promotie van lokale consumptie en het bevorderen van veiligheid op zee van de kleinschalige visserij. Deze maatregelen komen echter niet in voldoende gestandaardiseerde mate voor om te concluderen dat sprake is van normatieve consensus. In plaats van toe te werken naar een gebalanceerde relatie tussen milieu- en ontwikkelingsaspecten van visserij, lijken de bilaterale verdragen hun focus te verleggen naar het beheer en behoud van de natuurlijke hulpbronnen.

9. Normatieve Consensus over Menselijke Ontwikkeling binnen het Hedendaagse Internationaal Visserijrecht

Ondanks het toenemende bewijs van de potentiële en belangrijke bijdrage van visserij aan menselijke ontwikkeling, met name waar het gaat om voedselvoorziening en ar-

moedebestrijding, lijken juridische visserij-instrumenten te worstelen met de integratie van een menselijke ontwikkelingspijler. Zoals blijkt uit de analyse kan normatieve consensus enkel worden geconcludeerd voor bepaalde toepassingen van de gebruikte indicatoren (het rechtvaardigheidsbeginsel, armoedebestrijding en participatie).

Ondanks dat de beginselen (in verschillende mate) worden toegepast in de juridische visserij-instrumenten, is de menselijke ontwikkelingspijler nog niet volledig tot wasdom gekomen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, te beginnen met de onvolledige integratie van de beginselen (indicatoren) van menselijke ontwikkeling binnen visserij. Hoewel het gaat om bestaande beginselen zijn deze nog niet volledig uitgewerkt in de specifieke context van het visserijrecht. Ook de relatie tussen mensenrechten en visserijrecht is nog niet voldoende van de grond gekomen. Ondanks het feit dat het mensenrechtendiscours een sterk instrumentarium (formuleringen van de mensenrechten) tot zijn beschikking heeft dat de doelstellingen van menselijke ontwikkeling ondersteunt, maken visserij-instrumenten hier (nog) geen gebruik van. Met betrekking tot alle visserij-instrumenten is geconcludeerd dat het juridisch instrumentarium met name betrekking heeft op de hulpbron (vis) en in veel mindere mate op de mens die daarvan afhankelijk is. Een ander element is het onderscheid tussen het beginsel van 'duurzame visserij' en het overkoepelende concept 'duurzame ontwikkeling van visserij'. Terwijl de laatstgenoemde benadering een meer expliciete en uitgewerkte vorm van het rechtvaardigheidsbeginsel tussen huidige generaties inhoudt, lijken veel van de juridische visserij-instrumenten met name te bouwen op het eerstgenoemde (minder brede) beginsel. Tenslotte kunnen de beginselen van menselijke ontwikkeling worden onderverdeeld in hun toepassing 'tussen' en 'binnen' staten. Hoewel beide toepassingen relevant zijn binnen visserijrecht hebben veel beginselen hun werking tussen staten, terwijl voor menselijke ontwikkeling juist ook de toepassing van deze beginselen binnen staten van belang is. Terwijl het belang van de lokale visserijsectoren en vrouwen binnen de visserijsector wordt erkend, wordt enkel de eerste groep speciek genoemd als groep binnen een staat waarop maatregelen van toepassing zijn.

Voor de verdere ontwikkeling van de ontwikkelingspijler kan voedselzekerheid een belangrijke en progressieve rol spelen aangezien dit begrip zijn wortels heeft in zowel het visserijrecht als het mensenrechtendiscours. Hierdoor kan het worden gezien als een conceptuele brug tussen de twee gebieden: terwijl ingebed in het visserijrecht kan het door haar sterke verwevenheid met het mensenrechtendiscours belangrijke elementen (zoals formuleringen in relatie tot participatie en armoedebestrijding) introduceren binnen het visserijrecht. Het zijn momenteel met name de andere juridisch relevante instrumenten die dit verder uitwerken.

De analyse laat ook zien dat de verschillende typen juridische instrumenten (multilaterale verdragen, andere juridisch relevante instrumenten, en bilaterale verdragen) een verschillende rol spelen in de constructie van de menselijke ontwikkelingspijler. Het meest opvallend is de progressieve rol van de andere juridisch relevante instrumenten: zij leggen expliciet het verband met aspecten als armoedebestrijding, levensonderhoud en participatie en passen dit toe in de specifieke context van visserij. Deze uitwerking bouwt duidelijk voort op de fundamenteën die zijn neergelegd in de visserijverdragen

(zoals met name het zeerechtverdrag). Terwijl de multilaterale instrumenten langzaam een verbreding laten zien en aansluiting zoeken bij de benadering van 'duurzame ontwikkeling', lijken de bilaterale verdragen zich te onderscheiden door toenemende focus op 'duurzame visserij'.

Het belang van lokale visserijgemeenschappen en vrouwen als onderdeel van menselijke ontwikkeling is gebleken uit de definities van duurzame ontwikkeling, maar komt minder duidelijk naar voren in de analyse van de juridische visserij-instrumenten. Hoewel de verwijzing naar de belangen van de lokale visserijsector onderdeel uitmaakt van alle juridische instrumenten, gebeurt dit vaak in zeer algemene bewoordingen en zijn verplichtingen vaak negatief geformuleerd ('geen schade toebrengen aan'). Ook de afwezigheid van een definitie van deze 'sector' speelt door in de visserij-instrumenten: zonder dat er een definitie wordt gegeven lijken de instrumenten bijna willekeurig gebruik te maken van termen als traditioneel, lokaal, oorspronkelijke bewoners en kleinschalig. Het gebrek aan duidelijkheid zou nadelige gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van maatregelen op de armste (en vaak moeilijk bereikbaarse) groepen. Met name de andere juridisch relevante instrumenten laten een verbreding van het armoedebegrip laten zien en voegen daarmee een menselijke dimensie toe aan de huidige perceptie van armoede binnen visserij—die met name gebaseerd was op een economische en technische uitleg van vrije toegang tot de hulpbronnen.

Dit leidt tot de uiteindelijke conclusie dat het hedendaagse visserijrecht (nog) niet voldoet aan de eigenlijke betekenis van duurzame ontwikkeling: dit vereist een wezenlijke integratie van zowel de ontwikkelings- als de milieudimensie binnen visserijrecht. Momenteel wordt visserijrecht grotendeels bepaald vanuit een hulpbron-gebaseerd perspectief, terwijl het tevens gezien zou moeten worden vanuit een perspectief van menselijke ontwikkeling. Een 'herformulering' van bestaande beginselen binnen het visserijrecht met als doel een betere inbedding van ontwikkelingsaspecten kan leiden tot een dergelijke integratie. Dit gebeurt nu al door de juridisch relevante instrumenten: bijvoorbeeld het begrip voedselvoorziening wordt in toenemende mate benaderd vanuit een mensenrechtenperspectief hetgeen uiteindelijk kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de mensenrechtenpijler binnen het internationale visserijrecht.